

CAPÍTULO XII.

LOS BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Estado de Derecho

La transparencia y el acceso a la información tienen trascendencia en las prácticas democráticas, como son la participación, la deliberación, la prevención de abusos y la lucha contra la corrupción. Pero también auxilian a la eficiencia de la gestión pública y al desempeño del gobierno; juegan un papel importante en el examen de la rendición de cuentas y son instrumentos insustituibles para fincar responsabilidades y abatir la impunidad.

Esta enumeración es enunciativa pero no exhaustiva; la transparencia y el derecho de acceso a la información han sido detonadores⁷⁸ cuya vibración ha alcanzado a todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la convivencia. Sus cambios alcanzan al Estado como organización administrativa y también como estructura jurídica. La transparencia y la información van de la mano de un fortalecimiento de un Estado de Derecho integral.

Cuando se presenta una solicitud de acceso a la información se detona un proceso en el que la autoridad está obligada a definir a la institución responsable y al funcionario; evaluar las competencias administrativas; establecer

⁷⁸ Véase el diagrama de trámites y gestiones a una solicitud de información, en el artículo de Sergio López Ayllón, “Marco Normativo de la Transparencia y acceso a la información”, en el libro: *La política de transparencia en México. Instituciones, logros y desafíos*, Guillermo M. Cejudo, Sergio López Ayllón, Alejandra Ríos Cázares, editores. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 2012. Pág. 61 y sigs.

el fundamento normativo de la petición; emprender la búsqueda de lo requerido; advertir las sanciones ante la posible omisión de las responsabilidades. Un gran valor que fomenta el derecho de acceso a la información es precisamente éste: el apego a la legalidad⁷⁹.

Y si hay una actitud del funcionario público que impulsa la transparencia y el derecho al acceso a la información, es la de *ponderar*. La ponderación en derecho, señala la doctora Carla Huerta Ochoa,⁸⁰ es una revisión del acto administrativo en todos los elementos que lo integran: materiales, humanos, jurídicos y valorativos.

La transparencia y el derecho a la información obligan a una reflexión holística, se trata de escanear todo aquello que permite analizar las unidades institucionales, competencias, mecanismos, medios y fines, jerarquía de derechos y todo tipo de bienes, cuantitativos y cualitativos que están involucrados en la aplicación de la ley, esto es, darle un peso a cada parte y tener la posibilidad de transparentar y justificar la decisión.

Cada petición de información provoca en la administración pública una verificación de las normas, los procedimientos, los fines, y desarrolla en el ciudadano una repetición de comportamientos. Todo esto elimina la informalidad, estimula la efectividad y abre la posibilidad de perfeccionar las instituciones, contando con la colaboración de los usuarios que ahora conocen mejor el funcionamiento de los servicios públicos.

⁷⁹ Un estudio sobre el tema de la eficacia de la legalidad en *La cultura de la legalidad* de Gerardo Laveaga. UNAM, México, 2000.

⁸⁰ Curso impartido en el IFAI: *Proporcionalidad y ponderación de las leyes*, septiembre y octubre de 2011.

Evidentemente la realización de las diversas acciones que echa a andar la solicitud de información presiona a los funcionarios a un mayor conocimiento de sus tareas, de las normas, de los mecanismos, en síntesis, los somete a un nuevo y práctico examen sobre su capacidad en el desempeño de sus obligaciones. Por ejemplo, el derecho de acceso a la información ha revelado, con todo su siniestro esplendor, la crisis y el retraso de las luces profesionales del personal de las administraciones municipales.

Después del marco jurídico, el deslinde de responsabilidades, la ponderación, la puntualidad de los trámites, la capacidad y la eficiencia, el siguiente elemento que somete a prueba una solicitud de información son los archivos.

Archivos⁸¹

Sin archivos no hay posibilidad de dar información, sin archivos no existiría el derecho de acceso a la información. Como bien señala Ernesto Villanueva: “Sin archivos públicos, una ley de acceso a la información se quedaría tan solo en un buen propósito”.⁸²

Por ello, en la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el artículo 32 en su segunda parte

⁸¹ Véase, *Séptima Semana Nacional de Transparencia*, las ponencias de Soledad Ferreiro Serrano, Carlos Alberto Zapata, Aurora Gómez Galvarriato, Mercedes de Vega Armijo. [*VII Semana Nacional de Transparencia. Transparencia y su impacto en la gestión pública. 2010*, Instituto Federal de Acceso a la Información. (IFAI), México, 2010.]

⁸² Publicación del IFAI: Carbonell, Miguel (Coordinador), *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, Universidad Nacional Autónoma de México/IFAI/Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.

estipula: *Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos...*

El artículo sexto en su fracción V también ordena: *Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados...*

El derecho de acceso a la información ha tenido, entre otros grandes beneficios, descubrir en todo su dramatismo el descuido que, por largo tiempo, han sufrido los archivos nacionales, producto de toda una cultura que considera los archivos como algo inútil, comprometedor o de propiedad particular. Lo de comprometedor ha tomado una nueva carga política con el cambio de los partidos en el poder.

Cuando el funcionario de un nuevo sexenio toma posesión de su despacho, si acaso le interesará conocer algunos de los más recientes documentos emitidos por su antecesor, pero solo aquéllos de los que pueda sacar raja política. Y del resto, sin duda una buena parte, formarán parte de la dieta alimenticia de ratas, cucarachas, polilla y otras alimañas, descansarán en paz en el muy sabido y completamente ignorado panteón del “archivo muerto”.

Al murmullo cancionero de: “que no quede huella; que no, que no”, el Estado socarronamente no se había aplicado en dar más presupuesto para mejorar ni la capacitación del personal, ni los instrumentos técnicos archivísticos⁸³. Uno de Los archivos eran saqueados, mal

⁸³ David Arellano Gault y Walter Lepore, señalan que una de las principales restricciones para diseñar una política en materia de archivos es la ausencia de interés en la profesionalización de esta especialidad. Véase su magnífico artículo: “Una premisa olvidada de la transparencia gubernamental: “La gestión de la documentación”, en: *La política de transparencia en México*, op.cit. p. 87 y sigs.

administrados y, por supuesto, servían como principal coartada para que el funcionario se saliera con la suya de no proporcionar información, bajo la abismal disculpa de: “No se encuentra en el archivo”.

De acuerdo con el informe del IFAI de 2010,⁸⁴ en el rubro en que se observa un incremento constante de la justificación para no emitir respuesta alguna, es por la declaración de inexistencia. En 2007 fueron 4,222, en 2008 llegaron a 8,208, en 2009 subieron a 8,289 y en 2010 ya son 8,758. Con una circunstancia nada fortuita: cuando el IFAI ordena una nueva investigación sobre el documento no encontrado, el 60% milagrosamente aparece.⁸⁵ Hay respuestas verdaderamente patéticas, como la que hizo la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, cuando declaró inexistente el contrato de compraventa de Telmex.

Sin archivos no hay memoria, no hay Estado; la burocracia es un duende inasible y no existen posibilidades de implantar una democracia de excelencia. De la rendición de cuentas mejor ni hablamos. Un ser humano con alzheimer pierde su identidad, una institución sin archivos es una contradicción administrativa. Sin archivos la historia, maestra de la vida, como diría Cicerón, se reduce a una crónica sin enseñanzas.

⁸⁴ Op. cit., págs. 50 y 51.

⁸⁵ El IFAI ha realizado todo tipo de acciones para acotar esta excusa y deslindar responsabilidades, insiste en que se investigue para saber si nunca existió el documento; si se dio de baja o se perdió. Es de esperar que la reciente tesis de la Suprema Corte del 9 de febrero de 2012, en el sentido de que los recursos de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el IFAI serán definitivas para las dependencias y entidades, las estimule más a buscar la información que escudriñar coartadas. Ya sin posibilidades de promover algún juicio o recurso ante el Poder Judicial esta estrategia de escamoteo recibe un duro golpe.

El Congreso, por fin, en diciembre de 2011, consciente del grave problema del vacío jurídico del tema, expidió la Ley Federal de Archivos. En la minuta del decreto correspondiente, reconoce que la organización y conservación de los archivos gubernamentales han estado siempre rezagadas, “por no decir abandonadas”. La Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental, acepta el mismo documento legislativo: “abrió una ventana de oportunidad para avanzar en el tema de la organización y conservación de los archivos”.

Lo que significa que la transparencia y las preguntas de los usuarios obligan a la desagregación de la información y, en consecuencia, a una mejor y más útil organización de los archivos.

Por estas razones fundamentales, el legislador ratificó la responsabilidad del IFAI de coordinarse con el Archivo General de la Nación, para elaborar los criterios de catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de los archivos de las dependencias y entidades.

El rubro de clasificación también es muy importante. De enero de 2011 a enero de 2012, las dependencias reservaron 2 mil 934 casos⁸⁶. Todo indica que estamos ante una desafortunada compulsión de la administración pública para clasificar la información como reservada, estrategia que debe prender focos de alarma.

⁸⁶ Nota del periódico *El Universal*. “Aumenta opacidad en el gobierno, reporta el IFAI”. Horacio Jiménez y Lilia Saúl. Fecha: 11 de mayo de 2012.

¿Para qué sirve?

Tengo la impresión de que el atraso y la cultura de humillación permanente al manejo de los archivos requerirá algo más que esta nueva ley, además de campañas de persuasión, y el funcionario deberá caer en la cuenta de la gravedad del daño que causa, lo cual solo se logrará si se aumenta la sanción. Se tiene que ir más allá de la multa y el castigo administrativo, y contemplar la irresponsabilidad dolosa con una sanción penal. La afirmación de la nueva Ley de declarar a los documentos y expedientes de las oficinas gubernamentales como “bienes nacionales”, abre esta posibilidad. No soy víctima de un ataque represor, sencillamente es inadmisibile que no existan documentos que van en relación directa con las obligaciones jurídicas de las instituciones.

En fin, creo que los esfuerzos del Archivo General de la Nación y como autoridad coadyuvante el IFAI, apoyados con la nueva Ley, evitarán que al gobierno le regresen sus viejos ataques de amnesia y acabará con manejo discrecional de documentos por parte de los servidores públicos. No se puede regatear a la Revolución del derecho de acceso a la información su paternidad responsable de la nueva Ley de Archivos.